

从国外经验看我国城市社区自治主体参与网络的构建

吴 娇

(厦门大学 公共事务学院 福建 厦门 361005)

摘 要 基层民众自治建设在我国的政治民主建设中处于基础地位,城市社区自治建设,作为基层民众自治建设的重要内容,正处于不断探索和发展中。国内相关学者有关国外城市社区自治参与网络建设的理论基础和实践的研究表明应结合我国城市社区自治建设中参与网络的缺失现状,建立我国城市社区自治主体之间的合作网络。

关键词 国外经验 城市社区 社区自治主体 参与网络

中图分类号 TP393

文献标识码 A

文章编号 :1672- 5646(2009)06- 0017- 03

一、社区自治主体参与网络构建的内涵

社区治理是一个上下互动的管理过程,主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对社区公共事务的管理,它依靠的管理主要不是政府的权威,而是合作网络的权威。这种合作网络权威的建设即是社区自治主体参与网络的构建。在城市社区建设过程中,不同的利益群体(包括个人和各类组织)在不同的空间进行互动形成了不同的参与网络,出现多元的、复杂的网络结构。我国学者在对国外的社区自治主体参与网络构建研究中,将社区自治制度界定为建立在不同利益集团上的参与型网络制度建设。其包括以下内容:(1)根据参与者集合的不同,社区自治网络包括两个基本组成部分:正式组织之间的参与网络和非正式组织之间的参与网络。(2)不论正式组织之间还是非正式组织之间均是水平式权力关系结构,是面对面协商关系结构,而不是垂直式权力关系结构。(3)各种正式组织、非正式组织的相对独立及其功能分化是形成水平式权力关系结构的重要条件。(4)各类组织之间形成水平式权力关系结构的关键条件是共同构建、共同认同、共同遵循民主协商规则,而且不同的参与网络可能需要不同的协调规则。

二、关于国外社区自治主体参与网络的构建

关于国外社区自治主体的论述,众多学者都是从社区治理中政府和社区及市场的关系处理的角度来对社区自治主体进行分类,一般都包括政府、社区群众自治组织、民间组织、企业及其它社会组织及社会工作者等各类参与者。

在有关社区自治主体的论述中,各学者又大多根据政府组织在社区自治建设中干预程度将国外社区自治建设的模式分为行政型管理模式,混合性管理模式以及自治性管理模式。他们普遍认为,行政型管理模式的基本特点是政府行为与社区行为紧密结合,政府对社区的干预较为直接和具体,社区管理的行政性较强。混合型管理模式的特点是:政府对社区工作和社区建设加以规划和指导,但政府对社区的干预比较小,社区工作和社区建设以自治为主。这种模式下社区组织和公民比较积极地参与社区建设和管理,社

区组织承担了相当一部分社区管理的职能,公民的参与主要体现在参加各种志愿活动上。自治型模式的最大特点是政府行为与社区行为分离,政府与社区的关系是自上而下和自下而上结合的互动关系。在开展社区建设、组织社区管理的过程中,这种自治组织拥有相应的权力;因此,从宏观上看,国外社区自治主体参与网络的构建过程中,强调社区建设和治理是一个各方持续互动的连续过程,治理的主体不仅仅是政府,也不仅仅是社区组织、民间组织,而是政府、社区组织与民间组织乃至企业及其它社会组织及社会工作者等各类参与者的综合,从而建立各自治主体多方参与的民主协商机制。从微观上看,国外社区自治主体参与网络的构建过程中的各主体职能上的划分体现为:政府的主要职能是制定法律来指导社区建设,并制定优惠政策和增加财政支出。政府在社区的公共服务主要通过项目申请制,依托相关的协会、非营利组织、服务组织等,通过政府购买服务来完成公共管理和服务的。社区委员会的使命是加强社区与政府之间的沟通,及时向政府反映社区居民的需求和意见,对所提供的社区服务项目实施监督和评估。从而形成政府、社区委员会和非营利组织之间相互协调、相互合作的良性互动关系。

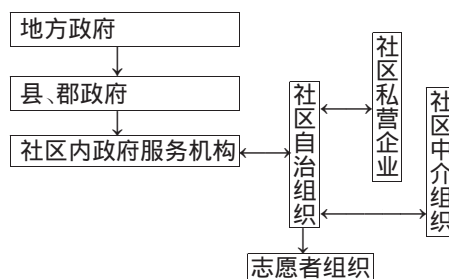


图1 国外社区自治主体参与网络的构建

三、我国城市社区自治主体参与网络的构建

(一)我国城市社区自治主体参与网络的构建的缺失

我国城市社区自治主体参与网络,理想状态是指社区

党组织与社区自治组织之间面对面协商网络,具体是指不需要外部政府力量的强制介入,社区党组织与社区自治组织就可以通过民主协商取得共识,采取合作行为。在我国城市社区建设初始阶段,政府充当了制度创新的主体角色,政府在推进社区建设与基层社会管理体制改革的的同时,也把政府组织结构输入社区,力求建立一种与政府组织结构类似的垂直式权力关系结构。在社区建设中的主要表现是:一方面,社区组织构成要素主要是政府组织结构输入的结果,带有明显的政府组织结构的痕迹;另一方面,从政府出台的文件看,社区组织间的权力关系类似于政府组织之间的垂直式领导与被领导关系。因此,社区自治主体与政府之间的关系存在明显的垂直式权力关系结构,与城区政府组织之间的权力关系结构一样都是“行政科层制”,还未形成城市社区自治主体参与网络的构建基础,也就是我们在上文中所提到的社区自治主体参与网络的构建中的四个内涵,依次是:(1)不同的参与者集合的,我国现有的社区建设组织更多地表现为政府领导下的“居委会”建设,而缺乏社区居民真正的自治组织以及其它的类似于志愿者组织和其他非营利组织。(2)各参与集合之间的水平式权力关系结构,是面对面协商关系结构。我国城市社区自治组织“居委会”更多地表现为垂直式权力关系结构,“居委会”成为了街道办事处在社区的派出机构,不具备协商关系的结构。社区中的其他非正式组织发挥的协商作用就更少了。(3)各种正式组织、非正式组织的相对独立及其功能分化。在我国的居委会建设过程中,居委会对政府的经济和政策依赖决定了其非独立的权利主体地位,社区居民并未成为独立的权利主体,这样各方进行面对面协商所必备资格条件则都不具备。(4)各类组织之间遵循共同构建、共同认同、共同遵循民主协商规则。由于我国社区“居委会”建设过程中更多地仍表现为上级政府的领导,共同构建、共同认同、共同遵循民主协商的制度构建还未形成。

(二)我国城市社区自治主体参与网络的构建

1. 社区居民自治组织与政府组织之间的合作网络

我国城市社区自治主体参与网络的构建重点在于理顺社区建设过程中社区居民自治组织同政府之间的职能分工和关系转换,从而实现社区居民自治组织与“社区内政府服务机构”之间的“自组织”状态。首先,两者的职能分工体现在:社区居民自治组织的职能为收集居民中各种不同的利益需求,并将其反映给“社区内政府服务机构”,而社区内政府服务机构的主要功能在于提供公共服务,从而实行“议行分离”。其次,两者的关系转换体现在“社区内政府服务机构”和社区居民组织不是垂直式组织结构而是水平式组织结构,是协商与合作关系而不是领导与被领导关系。

2. 政府组织与社区中介组织间的合作网络

政府组织与非营利组织间的合作网络是从社区组织功能合理分化的角度在公共服务提供中建立合作机制,从而保证社区公共服务提供主体和方式的多元化。从社区公共事务看,公共卫生、青少年教育、优抚救济以及最低生活保障等四项公共事务可以分化为专业性服务事务,采取“政事

分离”办法,政府剥离给社会中介组织。其中,政府组织的职能是制定规则、提供资金扶持、加强监督,社区居委会的职能是向政府组织和社会中介组织表达和维护居民权益,社会中介组织根据居民需求提供个性化和专业化服务。

3. 社区居民自治组织与社区内企业单位的合作网络

所谓社区居民自治组织与社区内企业单位之间的资源共享网络,是指不需要外部力量的强制性干预,两者就能够通过民主协商达成“资源共享”协议,并进入“自我维系”状态。其重点在于实现社区资源的合理配置。长期以来,各种“单位”因所有制壁垒和“行政级别”的封锁,造成了社会资源的“单位”分割,“单位”只对内不对外,设施利用率低,有的甚至处于闲置状态,而且维护成本也高。同时,非单位职工的需求又长期得不到满足,出现“享乐不均”的现象。如果重复建设,又会造成更大的资源浪费。因此,两者间的合作网络体现为在“互惠互利”的前提下,建立资源共享形式的多样化。

4. 社区志愿者组织、小社团、互助网络与社区其他自治组织的合作网络

社区志愿者组织提供义务服务,它的产出为社区全体成员共享,具有公益性。中国城市社区志愿服务包括自发性志愿服务和规定性志愿服务两类。几乎所有的社区都成立了志愿者协会。目前,社区志愿者协会产生往往是政府、社区组织(特别是社区党组织和居委会)倡导,各种组织以及志愿者积极参与这种双向互动的结果。但是相对于国外社区志愿者组织发展程度上看,我国社区志愿者组织仍处于酝酿阶段,这主要是缘于社区居民社区意识和社区情感的缺乏。因此,建立社区志愿者组织与社区其他自治组织的合作网络重点在于培育社区居民社区共同体意识的培养,以及政府在此过程中的适当介入和有效激励。

5. 我国城市社区自治主体参与网络的构建

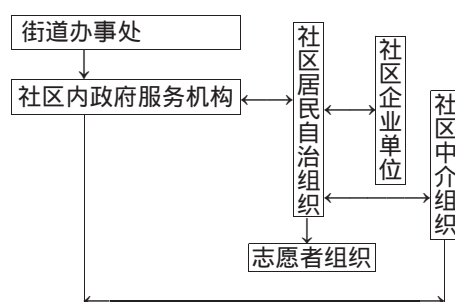


图2 我国城市社区自治主体参与网络的构建图

通过以上我国社区自治主体合作网络建设的分析,以及结合国外社区自治的经验,笔者用图标的形式勾画出了我国城市社区自治主体参与网络的构件图。其中,表中的各个主体都处于相互独立的权利地位,在明确的分工基础上,由相互合作。其中,社区内政府服务机构与社区居民自治组织之间处于“议行分离”的关系,街道办事处为其提供必要的经济条件。而与社区中介组织之间处于“政事分离”的关系,而社区居民自治组织与社区内企业单位在资源共享前提下,合理优化社区资源利用。志愿者组织,作为社区居民

直接参与社区管理和建设的最直接和最重要的方式,其参与性是社区自治的直接表达。

注释:

陈卫东.论城市社区自治[D].华中师范大学博士论文,2003.

谢芳.美国社区[M].北京:中国出版社,2004.

徐永祥.社区发展论[M].上海:华东理工大学出版社,2000.

参考文献:

- [1] 格里·斯托克.作为理论的治理:五个论点[J].国际社会科学志,1999(1).
- [2] 莫泰基.公民参与社会政策的基石[M].(香港)中华书局,1995.
- [3] [英]J.C.亚历山大编.邓正来.国家与市民社会——一种社会理论的研究途径[M].北京:中央编译出版社,2000.
- [4] [美]罗伯特·达尔.李柏光等译.论民主[M].北京:商务印书馆,1999.
- [5] [美]F·J·古德诺.王元译.政治与行政[M].北京:华夏出版社,1987.

[6] 杨叙.北欧社区[M].北京:中国出版社,2004.

[7] 陈启能.中国和加拿大的社区发展[M].北京:民族出版社,2002.

[8] 侯钧生.发达国家社区与地区发展经验[M].北京:机械工业出版社,2003.

[9] [美]乔治·布莱尔.张雅竹译.社区权力与公民参与[M].北京:中国出版社,2003.

[10] 鲍勃·谢比伯.中加社区治理模式比较研究[M].上海:上海人民出版社,2006.

[11] 罗伯特·比什.井敏译.美国地方政府[M].北京:北京大学出版社,2004.

[12] 杨超.西方社区建设的理论与实践[J].求是,2000(12).

[13] 基层政权和社区建设司考察团.关于赴加拿大、美国考察社区建设情况的报告[dB/ol].<http://www.chinarural.org/newsinfo.asp?Newsid=24460>.

[14] 詹成付.关于赴德国、瑞典、法国考察的情况报告[dB/ol].<http://www.chinarural.org/newsinfo.asp?Newsid=6997>.

[15] 丁元竹.社区研究的理论与方法[M].北京:北京大学出版社,1995.

[16] 王青山.社区建设与发展读本[M].北京:中共中央党校出版社,2001.

(上接第4页) 发展、建立自身竞争优势的前提下,取长补短,共同发展.辽宁省内各城市的管理咨询企业也可通过大城市咨询公司与小城市咨询公司、成熟咨询公司与起步咨询公司之间的合作,共同开发省内外市场,实现“双赢”。

(二)辽宁管理咨询业的产业环境营造

1. 创造公平的竞争环境和良好的发展环境

市场环境是管理咨询业社会化、商品化、产业化的基础^[4],也是管理咨询业现代化发展的动力。政府是咨询服务业发展的催化剂,也是咨询服务业发展的保障.辽宁管理咨询业的发展应从政府部门入手,倡导市场运作,进一步完善咨询市场的竞争规则,引用竞争公开咨询项目招标,防止市场垄断,或用欺骗、行贿等非正常手段进行竞争。

此外,政府要建立管理咨询业发展的协调机构和工作机构,规划协调现代咨询服务业发展中的重大问题,促进全省现代管理咨询业的健康发展。

2. 制定相关政策扶持辽宁管理咨询业发展

(1)资金支持。政府可通过政策性银行给咨询服务行业提供风险基金和优先贷款,弥补管理咨询业在发展中的资金不足,为其壮大规模和加快发展提供契机。

(2)税收优惠。税收政策是对管理咨询业影响较大的一个方面,尤其是在发展初期的企业,政府可以利用税收政策鼓励其发展,尤其对安置就业多、公益性强的咨询服务业给予必要的税收减免。

(3)制定相应的政策和做好重大投资前咨询及之后的

评估,逐步将咨询纳入必须的决策程序^[5]。这将能给辽宁管理咨询服务业提供更大的市场空间,提高咨询机构的社会地位,增强咨询服务业的责任感。

3. 发挥政府的资金引导和推动作用

产业发展离不开资金支持,政府有必要安排一定数量引导资金,用于咨询服务业建设项目的贷款贴息和补贴,并加大引导力度,吸引更多的社会资金投入咨询服务领域,政府也要加强与银行的沟通,引导银行在独立审贷基础上,积极向有市场、有效益的管理咨询企业发放贷款,大力扶持符合条件的咨询服务业企业进入资本市场,通过股票上市、企业债券、项目融资、股权置换等方式帮助其筹措资金。

参考文献:

- [1] 郝新军.管理咨询六大特征[N].中华工商时报,2004-08-25.
- [2] 中国科技业咨询协会.2005-2006年度中国管理咨询效果调查[J].当代经理人,2006(10):108-109.
- [3] 许丁.国外管理咨询企业的营销借鉴[J].科技情报开发与经济,2007(11):204.
- [4] 刘汉英.我国管理咨询业的发展对策研究[J].商场现代化,2006(2):58.
- [5] 陈文晖,李德亮,李伟.加拿大工程咨询业发展特点及对我国的启示[J].市场论坛,2008(3):24.